



Les voies d'amélioration de la sécurité alimentaire dans un contexte de mondialisation du commerce

François Collart Dutilleul

► To cite this version:

François Collart Dutilleul. Les voies d'amélioration de la sécurité alimentaire dans un contexte de mondialisation du commerce. François Collart Dutilleul. Penser une démocratie alimentaire (vol. I), Inida (Costa Rica), pp.213, 2013, 9782918382072. <hal-00930242>

HAL Id: hal-00930242

<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00930242>

Submitted on 14 Jan 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



LES VOIES D'AMÉLIORATION DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE DANS UN CONTEXTE DE MONDIALISATION DU COMMERCE*

François COLLART DUTILLEUL,
Professeur à l'Université de Nantes,
Directeur du Programme Lascaux (ERC)¹

Si on se réfère à la définition qu'en donne l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la sécurité alimentaire « *est assurée quand toutes les personnes, en tout temps, ont économiquement, socialement et physiquement accès à une alimentation suffisante, sûre et nutritive qui satisfait leurs besoins nutritionnels et leurs préférences alimentaires pour leur permettre de mener une vie active et saine* »². La sécurité alimentaire ne doit donc pas être confondue avec la sécurité sanitaire des aliments, même si celle-ci est une composante de celle-là. Une crise alimentaire ou une famine peut frapper des paysans sans terre ou sans semences ou sans moyens de produire. Elle peut frapper tout autant des citadins ou des ruraux sans moyens de se procurer leur nourriture, soit parce qu'il y a une pénurie, soit parce qu'ils sont trop pauvres pour cela. Ce sont là des problèmes de sécurité alimentaire distincts des questions relatives à la qualité sanitaire, commerciale, gustative de l'alimentation. En réalité, le concept généralement admis de sécurité alimentaire comporte trois aspects : l'accès de toute personne à une alimentation suffisante et nutritionnellement équilibrée ; l'accès à une alimentation saine et sûre ; l'accès à une alimentation librement choisie.

Dans son acception large, la sécurité alimentaire pose problème sur tous les continents. Cela se manifeste par la malnutrition ou la sous-nutrition, par l'obésité, par les crises sanitaires (vache folle, grippe aviaire, lait mélaminé...), par la crise de confiance (affaire des lasagnes à la viande de cheval). On pourrait multiplier les exemples. Au-delà des causes immédiates de ces crises de nature différente, on est frappé par le fait qu'elles prennent immédiatement une dimension internationale, car elles sont en quelque sorte véhiculées par le commerce mondial. Faut-il pour autant incriminer la mondialisation et/ou le libre-échange ?

* Cet article a été publié dans *Penser une démocratie alimentaire*, sous la direction de François Collart Dutilleul et Thomas Bréger, éd. Inida, Costa Rica, Volume I, 2013.

¹ Le programme Lascaux est un programme européen entant dans le cadre du 7e PCRD - Programme spécifique "IDEES" – ERC (Conseil Européen de la Recherche) – *Grant agreement for Advanced Investigator Grant* (Sciences sociales, 2008). Il porte sur le nouveau droit agroalimentaire européen, examiné à l'aune des problématiques de la sécurité alimentaire, du développement durable et du commerce international. Il est dirigé par François Collart Dutilleul, professeur à l'Université de Nantes et membre de l'Institut universitaire de France (pour plus d'informations, consulter le site de Lascaux : <http://www.droit-aliments-terre.eu/>).

Les recherches menant aux présents résultats ont bénéficié d'un soutien financier du Centre européen de la recherche au titre du septième programme-cadre de la Communauté européenne (7e PC / 2007-2013) en vertu de la convention de subvention CER n° 230400.

² V. not. : ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02_fr.pdf



Ce qui est certain, c'est que l'histoire du commerce international depuis le GATT³ de 1947 montre que le libre-échange ne suffit pas à assurer la sécurité alimentaire dans le monde. Les Etats riches profitent de ce commerce davantage que les pays les moins avancés. Mais une chose est de dire que le commerce international ne permet pas de mettre fin à l'insécurité alimentaire multiforme tout autour du monde, une autre est de lui imputer cette insécurité. Autrement dit, la libéralisation des échanges n'a-t-elle pas été assez poussée ? Ou au contraire l'a-t-elle trop été⁴ ?

En réalité, c'est là où le libre-échange est le moins avancé, c'est-à-dire sur les continents qui court-circuitent la concurrence par la multiplication des brevets, qui subventionnent leur agriculture et qui restreignent l'accès à leurs marchés pour les productions des pays en développement, que la sécurité alimentaire est la mieux assurée du point de vue de l'accès à une alimentation suffisante. En Afrique, où les pays n'ont pas vraiment les moyens de se protéger, où le libre-échange gouverne les importations de semences et de produits agricoles venus des pays développés, la malnutrition est endémique. Elle s'accroît même au moment où la FAO constate une régression de la faim en moyenne mondiale⁵. En dépit de toutes les théories, on ne peut que constater que l'insécurité alimentaire va de pair avec le libre-échange sans retenue.

En outre, sur les continents où l'accès à une alimentation suffisante est *grosso modo* assuré – même s'il y a toujours près de 20 millions d'européens dont l'alimentation n'est pas suffisante –, il n'est pas certain que le commerce mondial favorise la sécurité sanitaire des aliments. Au contraire, c'est le commerce qui propage les crises et si les crises ont une dimension internationale, c'est parce qu'elles sont véhiculées par le commerce international.

En réalité, sous l'angle juridique, qu'il faille ou non incriminer le libre-échange, dans un cas comme dans l'autre, il est clair qu'il est nécessaire de faire évoluer le droit de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), qu'il soit une cause de l'insécurité alimentaire dans le monde, ou qu'il échoue à la réduire.

Nous pensons en effet que des évolutions du droit du commerce international seraient de nature à améliorer la sécurité alimentaire.

Cette affirmation concerne pour une part le rôle que joue la spéculation financière sur la formation des prix des matières premières agricoles⁶.

1) Encadrer la spéculation sur les matières premières agricoles

³ *General Agreement on Tariffs and Trade* (en français : Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce : Agetac).

⁴ V. Le débat qui a opposé Pascal LAMY et Olivier DE SCHUTTER en 2009 sur cette question : « La libéralisation du commerce et l'OMC : aide ou entrave au droit à l'alimentation ? ». Disponible sur le site de l'OMC : http://www.wto.org/english/forums_e/debates_e/debate14_e.htm

⁵ Dans son rapport pour 2012, la FAO constate que le nombre de personnes souffrant de la faim a diminué de 1 milliard en 1990-1992 à 868 millions en 2012, mais a augmenté en Afrique de 175 à 239 millions : v. <http://www.fao.org/docrep/017/i3027f/i3027f02.pdf>

⁶ V. COLLART DUTILLEUL F. et LE DOLLEY E. (dir.), *Droit, économie et marchés de matières premières agricoles*, Actes du Colloque organisé par le programme Lascaux les 20 et 21 mars 2013, Paris, Lextenso, 2013. V. également HUGOU B., « Spéculation financière et sécurité alimentaire », in *De la souveraineté à la sécurité alimentaire*, COLLART DUTILLEUL F. et PARENT G. (dir.), éd. Y. Blais, 2013.



Le commerce international des matières premières agricoles concerne très directement la sécurité alimentaire lorsqu'il porte sur du blé, du maïs, du riz ou sur d'autres céréales ou encore sur du soja. Mais les problèmes sont en réalité les mêmes s'agissant du café, du cacao ou du coton. Ce commerce se pratique au comptant ou à terme. Le commerce au comptant vise des ventes réalisées immédiatement avec livraison de la marchandise vendue et paiement du prix convenu. Le commerce à terme vise des contrats qui prévoient la livraison future d'une marchandise à un prix convenu d'avance. D'où la possibilité d'une spéculation puisque, au moment de la livraison, les prix étant changeants, la marchandise vaudra en réalité plus cher ou moins cher que le prix effectivement payé.

Le commerce à terme peut se pratiquer de gré à gré et en dehors des bourses de commerce (on parle d'un « marché OTC » : « *Over the counter* ») ou sur un marché boursier organisé. Lorsqu'il est de gré à gré, les contractants négocient eux-mêmes leur contrat (quantité de marchandise, prix, délai et conditions de livraison...). Sur un marché organisé, comme le *Chicago Board of Trade* ou le *New York Stock Exchange Euronext* (NYSE Euronext), les ventes à terme sont standardisées (quantité standardisée de marchandise par contrat, prix au cours du jour, terme de livraison standardisé, conditions de livraison imposées par la bourse de commerce). Elles se concrétisent par des « ordres de vente » et des « ordres d'achat » qui sont appariés les uns aux autres par une chambre de compensation qui sert à la fois d'intermédiaire et de garante de la bonne exécution des engagements de chacun.

Le commerce de matières premières agricoles est étroitement lié à la spéculation internationale parce que les prix pratiqués entre vendeurs et acheteurs sur le marché physique s'appuient sur les cours que ces marchandises atteignent sur les marchés spéculatifs. Encore faut-il préciser que ceux qui passent des ordres sur un marché à terme ne sont pas tous pareillement des spéculateurs. D'un côté il y a des opérateurs dont l'activité économique s'exerce sur la marchandise : un agriculteur producteur de céréales ou bien un industriel agroalimentaire qui fabrique des aliments avec du blé... D'un autre côté, il y a des investisseurs dont l'activité économique est la finance.

Le paysan et le financier

Il y a, en simplifiant, deux situations-types différentes de spéculation. La première situation concerne un contrat à terme entre un opérateur sur le marché physique (un agriculteur, par ex.) et un investisseur spéculateur. C'est par exemple la situation d'un agriculteur céréalier qui passe un ordre de vente de sa récolte future de maïs à un prix fixé au jour du contrat, alors que la livraison n'aura lieu que dans six mois. Quel que soit le niveau des prix au moment de la livraison, l'agriculteur sait d'ores et déjà quel prix il recevra. Cet agriculteur céréalier cherche à se protéger contre une baisse des prix. Mais il ne profitera pas d'une éventuelle hausse. Le contrat à terme lui garantit une stabilité de son prix de vente. Il peut ainsi gérer son exploitation en connaissance de cause, sans avoir à craindre une éventuelle chute des cours. Pour lui, le marché à terme lui permet de se « couvrir » et constitue une sorte d'assurance en lui procurant une certaine sécurité financière. C'est pourquoi on parle d'une « opération de couverture ». Le risque de l'agriculteur est ainsi transféré à son cocontractant qui, de



son côté, parie sur une hausse des cours. Si le prix monte, il peut revendre plus cher qu'il n'a acheté. Si le prix baisse, il perd la différence.

La seconde situation résulte ainsi d'un contrat à terme conclu entre deux investisseurs financiers qui « jouent » tous les deux la hausse ou la baisse des cours. L'un passe un ordre de vente d'une certaine quantité de maïs ou de soja à un certain prix et l'autre passe un ordre d'achat correspondant. Dans cette situation, le maïs ou le soja ne seront en principe jamais livrés car le vendeur n'a qu'un objectif financier et en réalité il n'a pas le premier grain pour livrer. Quant à l'acheteur, il a lui aussi un objectif financier et il n'a aucune intention de devenir propriétaire d'une marchandise dont il ne saurait quoi faire. L'un et l'autre jouent seulement à la hausse ou à la baisse le prix du maïs ou du soja entre le moment où ils passent un ordre et celui où ils devraient exécuter leur engagement. Pour eux, le fait que la marchandise de référence soit du maïs ou du soja n'a pas grande importance. Seules comptent les variations des prix. C'est pourquoi ces contrats à terme entre investisseurs sont dits des « produits dérivés ». Leur objet réel est la variation d'un prix et non la marchandise qu'on appelle dans ce cas un « sous-jacent ».

Les intérêts des investisseurs spéculateurs et ceux des opérateurs ou des consommateurs sont divergents. En effet, il n'y a de spéculation possible que si les prix sont instables ou volatils car les spéculateurs gagnent ou perdent sur des différentiels de prix. Ils parient sur le fait qu'un prix va augmenter ou baisser. Plus l'augmentation ou la baisse est forte, plus ils gagnent ou perdent. Plus il y a de hausses et de baisses successives, plus la spéculation est active, jusqu'au « *trading* haute fréquence » qui permet de robotiser la spéculation par des paris à la milliseconde. L'intérêt des spéculateurs réside donc dans l'instabilité des prix. A l'inverse, les producteurs et les consommateurs ont intérêt à des prix stables pour vendre ou acheter ce qui les fait vivre, ce qui est le cas des matières premières agricoles alimentaires. Ces matières premières constituent l'essentiel de ce qui permet à une très grande majorité d'agriculteurs dans le monde de vivre et de faire vivre leur famille et leur communauté. Elles constituent aussi la base de l'alimentation animale et humaine. Or, d'une part, on ne peut que constater que les hausses de prix des matières premières se répercutent plus facilement sur les prix aux consommateurs que les baisses. Et lorsque ces hausses sont fortes, elles peuvent priver les consommateurs de l'accès à leur alimentation, ce qui a notamment occasionné les émeutes de la faim en 2007-2008. D'autre part, lorsque les baisses sont fortes, cela met un grand nombre de petits producteurs dans la situation périlleuse où le prix de vente de leur production peut ne plus couvrir ce qu'elle leur a coûté à produire.

Dans le même temps, la spéculation permet aux opérateurs qui produisent ou utilisent des matières premières agricoles de se couvrir contre la volatilité des prix (v. supra, encadré).

D'où l'importance de connaître les causes de la volatilité des prix. Certaines causes tiennent aux conditions de production et donc à l'offre : climat, environnement, géopolitique, sécheresse, évolution des rendements ou des surfaces emblavées... D'autres sont liées à l'état de la demande des industries de transformation et des consommateurs. Mais **la question se pose de savoir si la spéculation alimente elle-même la volatilité dont elle se nourrit.**



Pour les tenants des marchés financiers, la réponse est plutôt négative, sauf éventuellement de manière marginale, dans la mesure où les prix sur ces marchés ne font qu'anticiper les prix qui se rencontreront sur les marchés physiques. Par exemple et en simplifiant, si une sécheresse s'annonce dans un grand pays producteur, on peut penser que, dans six mois, il y aura une pénurie. Les investisseurs qui disposent de bonnes informations peuvent donc anticiper une hausse des prix à terme. Le prix de vente pour une livraison dans six mois résulte donc non pas du caprice du marché financier, mais de l'effet de la sécheresse, anticipé par le marché financier. Si les investisseurs disposent bien de toutes les informations possibles, les prix qu'atteignent les marchandises sur les marchés spéculatifs ne font qu'anticiper la valeur réelle qu'aura la marchandise lors de la livraison. Autrement dit, si les prix sur les marchés physiques sont issus des cours sur les marchés financiers, ces derniers sont censés refléter la situation réelle de l'offre et de la demande et donc la valeur réelle de la marchandise à chaque instant.

Mais en réalité, les prix pratiqués sur les marchés financiers organisés (donc sur les marchés spéculatifs) ne dépendent pas que des conditions climatiques, agronomiques, géographiques, politiques... de production ou de consommation, c'est-à-dire de la réalité de l'offre et de la demande. Si on compare le cours d'une marchandise sur un marché spéculatif avec la cote d'un cheval au PMU, celle-ci est le produit des estimations de ceux qui s'appuient sur les caractères des chevaux en course, sur la nature du terrain..., de ceux qui jouent la date de naissance de leur conjoint et de ceux qui parient au hasard ou selon des probabilités⁷. Dans les marchés financiers organisés, il est clair que certains grands investisseurs investissent en fonction des fondamentaux du marché (climat, surproduction, sécheresse...). D'autres le font en fonction de leur besoin de répartir les risques au sein du fonds qu'ils gèrent (ils ne mettent pas tous leurs œufs dans le même panier). D'autres encore se positionnent en fonction des positions prises par les autres. Il faut ajouter ceux qui pratiquent le « *trading* à haute fréquence »⁸. Les prix qui en résultent sur les marchés financiers et qui servent ensuite de référence sur les marchés physiques ne coïncident donc pas avec la situation réelle des marchandises.

Par ailleurs, **la masse des investissements spéculatifs est déterminante pour le fonctionnement du marché lui-même**. S'il n'y a pas assez d'argent investi et donc pas assez de spéculateurs, le marché risque de ne pas être suffisamment représentatif pour que la loi de l'offre et de la demande joue pleinement. En revanche, s'il y a trop d'argent investi dans les marchés spéculatifs de matières premières agricoles, cela entraîne plusieurs risques. Il y a un risque de déconnexion entre les marchés à terme et les marchés physiques. Lorsque les contrats à terme représentent 40 ou 50 fois la quantité de marchandises effectivement produite par l'agriculture, le marché se déconnecte de la réalité (bulle spéculative). Si tous ces contrats à terme devaient donner lieu à une livraison de marchandises, ils ne pourraient pas être honorés. Certes les spéculateurs n'ont le plus souvent pas l'intention de recevoir une

⁷ A-E. BIONDO, A. PLUCHINO, A. RAPISARDA, *The beneficial role of random strategies in social and financial system*, arXiv:1209.588.

⁸ F. LELIÈVRE et F. PILET, « *Krach Machine* », Ed. Calmann-Lévy, 2013.



quelconque livraison de marchandises, leur seul objectif étant de profiter d'un différentiel de prix. Mais cela montre que les mécanismes en œuvre sont purement artificiels.

Tous ces éléments devraient inviter à la prudence et justifier un encadrement plus contraignant des marchés spéculatifs, de façon à limiter le plus possible cette déconnection entre ces marchés et la situation réelle sur les marchés physiques. Dans ce but, il serait sans doute souhaitable de :

- instaurer des limites de positions, c'est-à-dire des limites du nombre d'ordres de vente ou d'achat qu'un même investisseur peut faire sur un marché, afin d'empêcher que celui-ci dispose d'un poids trop important sur ce marché ;
- favoriser la transparence des marchés, pour permettre d'identifier chaque investisseur et les montants investis sur les différents marchés spéculatifs ;
- sanctionner les pratiques déloyales telles que les manipulations de cours et les délits d'initiés qui ont pour effet d'accroître la déconnection entre les marchés spéculatifs et les marchés physiques ;
- limiter le volume des contrats financiers à la mesure du volume des échanges sur le marché physique, afin d'éviter la création de bulles spéculatives dangereuses.
- interdire le *trading* à haute fréquence sur les marchés de matières premières agricoles.

Au-delà de la spéculation, le fait que le droit de l'OMC ne permette pas d'améliorer la sécurité alimentaire dans le monde devrait avant tout inciter à faire évoluer ce droit pour les produits agricoles. Pour le comprendre, il sera nécessaire, après un rapide état des lieux, de revenir aux origines.

2) Interpréter le droit de l'OMC dans le sens de la sécurité alimentaire

Quelle serait la situation de la sécurité alimentaire dans le monde si, depuis le GATT en 1947, on avait appliqué pour les céréales et les ressources phytogénétiques les mêmes règles de commerce international que pour les films de cinéma (art. III et IV du GATT) et les trésors nationaux (art. XX-f du GATT) ? Dans cette hypothèse, un Etat en situation d'insécurité alimentaire aurait été et serait en droit de restreindre les exportations de riz, par exemple, pour en réserver la commercialisation à sa population. Il aurait pu et pourrait aussi restreindre les importations de ce produit pour permettre à la population de s'approvisionner en production nationale à un prix de marché contrôlé sans subir le dumping des pays qui subventionnent leur agriculture. Il pourrait encore décider de subventionner la production nationale de riz tant que dure la crise.

En tout état de cause, ce qu'il pourrait faire est sans commune mesure avec ce que lui permet le droit de l'OMC, en particulier dans le domaine de l'agriculture. Pour l'essentiel, il existe actuellement deux exceptions possibles au libre-échange.

La première exception au principe de libre-échange résulte de la combinaison de l'article XI du GATT et de l'article 12 de « l'Accord sur l'agriculture ». Le principe



prioritairement posé par l'article XI du GATT interdit à un Etat membre de prendre des mesures de restriction à l'importation ou à l'exportation d'un produit, sauf sous la forme de droits de douane ou de taxes quelconques. Par dérogation, un Etat peut toutefois décider :

- des prohibitions ou des restrictions temporaires d'exportation « *pour prévenir (ou remédier à) une situation critique due à une pénurie de produits alimentaires (...)* » ;
- des « *prohibitions ou restrictions à l'importation ou à l'exportation, nécessaires pour l'application de normes ou réglementations concernant la classification, le contrôle de la qualité ou la commercialisation de produits destinés au commerce international* » ;
- des restrictions à l'importation d'un produit agricole ayant pour effet de restreindre la quantité vendue ou produite du produit national équivalent, « *ou de résorber un excédent temporaire du produit national similaire* », ou de restreindre une production d'origine animale qui dépend du produit importé.

Mais ces dérogations sont enfermées dans des conditions pour le moins très restrictives⁹.

Au surplus, pour invoquer ces dérogations, il faut respecter les procédures prévues à l'article 12 de « l'Accord sur l'agriculture ». L'Etat qui prend ainsi une mesure de contingentement doit prendre dûment en compte les effets de la mesure sur la sécurité alimentaire des Membres importateurs. Il doit aussi, avant de prendre la mesure, informer le plus longtemps possible à l'avance le comité *ad hoc* de l'OMC et consulter les autres Etats membres intéressés ou concernés.

L'exemple de l'oignon sénégalais

Le Sénégal produit près de 250 000 tonnes d'oignons par an, ce qui en fait la première culture maraîchère du pays. Cette production peut permettre de couvrir environ 6 ou 7 mois de consommation nationale. Pour le reste, le Sénégal importe essentiellement d'Europe les oignons qu'il consomme. Les rendements ne sont pas les mêmes au Sénégal et en Europe et l'oignon sénégalais, qui contient davantage d'eau, se conserve moins bien. Par ailleurs, les installations de stockage manquent au Sénégal. Afin d'éviter une concurrence déséquilibrée entre la production nationale et les oignons importés, le Sénégal restreint chaque année les importations depuis 2003. Selon les années, les importations sont interdites en pleine saison de production au Sénégal sur des périodes variables entre février et août. Les producteurs nationaux s'organisent également pour que les prix soient maîtrisés. Le système préoccupe beaucoup les

⁹ « Toute partie contractante appliquant des restrictions à l'importation d'un produit conformément aux dispositions de l'alinéa c) du présent paragraphe publiera le total du volume ou de la valeur du produit dont l'importation sera autorisée pendant une période ultérieure déterminée ainsi que tout changement survenant dans ce volume ou cette valeur. De plus, les restrictions appliquées conformément au sous-alinéa i) ci-dessus ne devront pas avoir pour effet d'abaisser le rapport entre le total des importations et le total de la production nationale au-dessous de celui que l'on pourrait raisonnablement s'attendre à voir s'établir en l'absence de restrictions. En déterminant ce qu'il serait en l'absence de restrictions, la partie contractante tiendra dûment compte de la proportion ou du rapport qui existait au cours d'une période représentative antérieure et de tous facteurs spéciaux* qui ont pu ou qui peuvent affecter le commerce du produit en cause » (art. XI, dernier al.).



producteurs qui vivent grâce à ce produit et ils maintiennent une pression sur le gouvernement pour que leurs intérêts soient sauvegardés. Cela suppose d'associer les grossistes importateurs à la politique publique de l'oignon, notamment pour éviter qu'ils ne stockent au Sénégal, les mois où les importations sont permises, des oignons venus d'Europe pour les écouler le reste de l'année, et pour les inciter à vendre des oignons sénégalais à des prix raisonnables.

Ce contingentement des importations, associé à un encadrement des prix contrevient aux règles de l'OMC. L'article XI du GATT n'est pas suffisamment ouvert pour permettre de développer une politique protectionniste aussi poussée que celle du Sénégal. Si l'Europe le voulait (et si elle ne craignait pas de ternir son image en Afrique), elle pourrait sans doute faire condamner le Sénégal auprès de l'Organe de Règlement des Différends (ORD) de l'OMC.

Ce qui manque dans le droit de l'OMC pour permettre à un pays de faire face à une difficulté, c'est précisément ce que permettait la Charte de La Havane adoptée en mars 1948 mais jamais mise en œuvre.

La seconde exception au principe de libre-échange pourrait éventuellement résulter de l'article XX du GATT. Cet article dispose :

« Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures (...) »

b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux ».

Mais le pays qui entend invoquer l'article XX pour justifier une mesure dérogatoire au libre-échange doit en effet rapporter une double preuve. Il doit en premier lieu prouver que sa mesure relève bien de l'une des dix exceptions prévues (en l'espèce l'exception « b »). Ainsi doit-il établir la nécessité de la mesure, par exemple pour protéger la vie des personnes. Il doit en second lieu prouver que la mesure n'est pas appliquée de façon à constituer « *un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent* » et qu'elle n'est pas « *une restriction déguisée au commerce international* ». Le fait qu'une mesure est nécessaire (1^{ère} preuve) ne suffit donc pas à prouver qu'elle n'est ni arbitraire ni injustifiable (2^{nde} preuve)¹⁰. À partir du moment où la seconde preuve ne peut pas être seulement la conséquence de la première, et où elle porte sur des faits négatifs, elle devient presque impossible à rapporter. Au regard de la sécurité alimentaire, cette exception de l'article XX n'a pas encore donné lieu à une jurisprudence de l'Organe de Règlement des Différends à l'OMC. En particulier, la question reste en suspens de savoir si l'exception permet ou non de faire respecter dans l'enceinte de l'OMC les droits fondamentaux consacrés par l'ONU.

¹⁰ Sur cette jurisprudence : v. http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/repertory_f/g3_f.htm



Les méthodes d'interprétation des textes montrent que la réponse est plutôt négative. Pendant les premières décennies, les pays en développement ont d'ailleurs essayé de faire adopter à l'ONU des textes visant à contrer le GATT et à limiter les effets du libre-échange. Entre 1948 et les années 1980, l'ONU s'est ainsi enrichie de nombreux textes sur les droits de l'Homme, sur le développement des pays pauvres, etc. Mais petit à petit, les pays en développement ont rejoint le GATT pour pouvoir vendre et acheter aux pays les plus riches. Et dans les années 1990, lorsque le GATT a été renégocié pour se transformer en Organisation Mondiale du Commerce, cette dernière a été créée en dehors et de manière indépendante des Nations Unies. C'est pourquoi les droits de l'Homme, le droit au développement des pays pauvres, la préservation de l'environnement et des ressources naturelles, qu'on trouve dans le droit de l'ONU, ne sont pas réellement pris en compte à l'OMC. Celle-ci est une organisation assez étanche qui ne fait pas beaucoup de place au droit de l'ONU.

On peut d'autant plus le regretter que le droit du commerce international aurait dû être conçu différemment. En réalité, la question ne se poserait pas si l'Histoire avait suivi le cours initié par le Président américain Franklin Roosevelt au mitan de la Seconde Guerre mondiale.

3) Redécouvrir les initiatives de Franklin Roosevelt et la Charte de La Havane

A l'initiative du Président Roosevelt qui souhaitait établir les bases d'un nouvel ordre mondial pour une paix durable pour l'après-guerre, une dizaine de conférences internationales sont successivement réunies entre les pays alliés¹¹. Parmi elles, on retiendra les conférences réunies à Hot Springs en mai 1943, à Philadelphie en mai 1944 et à Bretton Woods en juillet 1944.

La conférence de Hot Springs a été réunie sur la conviction que l'éradication de la faim et de la pauvreté est une condition de la paix. Cette conférence a produit deux effets majeurs. Elle a pour la première fois lié ressources naturelles, agriculture et alimentation dans les politiques publiques à mettre en œuvre, aux plans national et international. Elle a aussi créé une organisation internationale qui allait devenir la FAO deux ans plus tard. L'Acte final de la conférence de Hot Springs fait référence à l'alimentation comme un droit de l'humanité. On y préconise la mise en œuvre d'une politique d'abondance et donc de développement de l'exploitation des ressources de l'agriculture et d'accroissement de la production de ressources alimentaires. On y encourage le commerce international des denrées et la coopération internationale pour éradiquer la faim. On demande aux Etats de s'engager à mettre tout en œuvre pour assurer la sécurité alimentaire des populations. On y évoque les besoins alimentaires particuliers des populations fragiles. On préconise le paiement de prix suffisants aux producteurs. On admet la nécessité de l'intervention directe des Etats « de la fourche à la fourchette » comme on pourrait le dire aujourd'hui. On se fixe comme objectif de limiter les fluctuations des prix des produits agricoles et alimentaires. Au fond, la conférence de Hot Springs préconise une forme de dirigisme économique dans l'exploitation, la gestion

¹¹V. not. Ch. DEBLOCK et B. HAMEL, *Bretton Woods et l'ordre économique international d'après guerre*, 1994, p. 12 : http://classiques.uqam.ca/contemporains/deblock_christian/bretton_woods_ordre_econo/Bretton_Woods_ordre_eco.pdf



et le commerce des ressources naturelles à caractère alimentaire. On est bien loin de la considération de marchandises ordinaires. On est très loin de l'instauration d'un marché autorégulateur. On est au plus près de l'ensemble des revendications faites aujourd'hui par nombre d'ONG. Mais tout le monde a oublié la conférence de Hot Springs, pour ne retenir que celle de Bretton Woods.

La conférence de Bretton Woods va toutefois, pour une part, dans le même sens dans la mesure où tout en promouvant le commerce international, en particulier par la création d'une organisation qui ne verra le jour que quelques années plus tard avec le GATT, elle met en place un système monétaire international qui, organisé autour du dollar américain mais avec un rattachement à l'or, soustrait la monnaie à la seule régulation par le marché. Bretton Woods crée également la Banque mondiale et le Fonds monétaire international.

Quant à **la conférence de Philadelphie**, qui refonde l'Organisation Internationale du Travail, elle commence par postuler, parmi d'autres principes directeurs, que le travail n'est pas une marchandise.

Ainsi peut-on penser que la communauté internationale a compris les leçons de l'Histoire. À l'issue de ces conférences, l'économie perd son autonomie pour se trouver soumise au politique. D'autre part et surtout, la terre et les ressources alimentaires qu'elle recèle et produit (Hot Springs), le travail (Philadelphie) et la monnaie (Bretton Woods) ne sont plus considérés comme des marchandises ordinaires qui seraient soumises à des marchés autorégulateurs.

Mais, comme chacun le sait et le constate, l'esprit de Philadelphie, pour reprendre l'expression (et l'analyse) d'un auteur, a cédé devant la réalité d'un marché total¹². La volonté manifestée à Hot Springs n'a pas résisté à la mise en œuvre de règles pour le commerce international. L'intelligence de Bretton Woods n'a pas résisté à la mise à mal du système monétaire international dans les années 1970. Le marché autorégulateur a repris toutes les cartes main.

Il n'en demeure pas moins que, à un moment crucial de l'Histoire, la communauté internationale a suivi l'initiative de Roosevelt en admettant qu'il ne peut pas y avoir de paix durable si on ne règle pas la question de l'agriculture. Chaque pays doit pouvoir accéder à une alimentation suffisante pour sa population ; chaque pays doit être capable notamment de satisfaire les personnes les plus vulnérables.

Demeure aussi la création de la FAO qui avait été décidée à Hot Springs. Cela s'est fait deux ans plus tard, en 1945 à Toronto. Cependant, si cette institution a été créée pour récolter des données sur la situation de l'agriculture et de l'alimentation dans chaque pays et dans le monde, pour produire de l'information, pour conseiller les pays qui en ont besoin, il ne lui a été donné aucun pouvoir de réguler le commerce des produits de l'agriculture.

Roosevelt pensait pourtant qu'il était nécessaire de réguler le commerce international, de l'encadrer et de lui assigner des objectifs à la fois économiques et sociaux. Le principe de

¹² V. A. SUPLOT, *L'esprit de Philadelphie : la justice sociale face au marché total*, Seuil, 2010.



la création d'une organisation internationale du commerce a d'ailleurs été accepté lors de la conférence de Bretton Woods.

A partir de 1945, commence alors à germer l'idée d'une telle organisation qui comporterait des règles spéciales pour le commerce des produits de l'agriculture. Le but était de permettre d'encadrer ce commerce de manière plus stricte et spécifique.

Toujours à l'initiative de Roosevelt et après la création de l'ONU, des négociations sont ainsi lancées sur les relations internationales du commerce dans un climat marqué par le début de la guerre froide.

Mais Roosevelt est mort peu après et trop tôt pour accompagner cette initiative.

Les discussions sur le commerce mondial se déroulent d'abord à Londres en octobre 1946, puis à New York, au début de l'année 1947, à Genève au printemps et à l'été 1947, et à La Havane entre novembre 1947 et mars 1948.

Mais en 1947, alors qu'on approche de la fin de cette négociation, 23 pays¹³ font bande à part pour décider d'instaurer entre eux et sans attendre un système de libre-échange. Alors que la négociation en cours comportait à la fois des aspects de libre-échange et d'autres aspects plus sociaux et environnementaux, ces pays décident de ne conserver que les aspects libre-échangistes. Ils baptisent leur accord le GATT. Cet Accord est conçu comme un système provisoire et appelé à disparaître une fois que la négociation générale aura abouti et donné lieu à une charte internationale. C'est dans ce contexte que les 23 pays ont signé le GATT entre eux le 30 octobre 1947. Ils ont ensuite repris la négociation générale avec les trente autres pays.

Cette négociation générale qui regroupait 53 pays s'est conclue par la « Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi » qui s'est tenue à La Havane du 21 novembre 1947 au 24 mars 1948. Cette Conférence a débouché sur la signature de **la Charte de La Havane**, qui est libérale dans son inspiration, comme le GATT, mais avec un régime spécial pour les produits de l'agriculture, du sous-sol, de la pêche et de la forêt. Pour ces produits – appelés « produits de base » –, l'objectif premier, avant le profit des entreprises privées, était de permettre à tous les pays de se développer et de nourrir leur population. Encore fallait-il que la Charte de La Havane soit mise en œuvre.

Pour qu'elle le soit, et donc pour que le GATT disparaisse, il ne suffisait pas que la Charte soit signée par les 53 gouvernements, ce qui s'est réalisé. Elle devait aussi être ratifiée par les Parlements des 53 pays. Tous les pays ont attendu que les Etats-Unis, première puissance mondiale, la ratifient avant de le faire eux-mêmes. Or, elle n'a jamais été ratifiée par les Etats-Unis. Elle aurait sans doute pu l'être si Roosevelt n'était pas mort trop tôt. Mais le Président Truman, élu après la mort de Roosevelt, s'est retrouvé face à un Congrès plutôt hostile et très libéral. Comprenant qu'il ne parviendrait jamais à obtenir la ratification de la Charte de La Havane et, après plusieurs essais infructueux, il a finalement décidé

¹³ Il s'agit des pays suivants : Afrique du Sud, Australie, Belgique, Birmanie, Brésil, Canada, Ceylan, Chili, Chine, Cuba, Etats-Unis, France, Inde, Liban, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Pays-Bas, Rhodésie, Royaume Uni, Syrie, Tchécoslovaquie.



d'abandonner définitivement le projet en décembre 1950. Truman avait deux urgences : faire ratifier l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) qui organisait la sécurité du monde occidental face à l'URSS et faire ratifier la création de l'Organisation internationale du commerce (Charte de La Havane) qui organisait la régulation des échanges commerciaux mondiaux. Dans un contexte d'affrontements et de tensions avec Staline, les Américains ont donné la priorité à l'OTAN et donc à la défense. Et comme les Etats-Unis avaient déjà commencé à appliquer le GATT et que ses règles très libérales satisfaisaient les membres du Congrès, la Charte de La Havane n'avait plus vraiment d'intérêt pour eux. N'ayant pas été ratifiée par les Etats-Unis, les autres pays ont renoncé à la ratifier.

Le monde a beaucoup perdu en ne ratifiant pas la Charte de La Havane. Le GATT lui a fait prendre un virage libéral qui marque toujours le commerce international aujourd'hui. Privé de la Charte de La Havane, qu'est-ce que le monde a perdu ?

La Charte est un texte complexe. Pour s'en tenir à l'essentiel, elle comportait un chapitre IV qui, isolé du reste, est peu ou prou devenu le GATT, mais un GATT détaché d'un objectif principal et général vers lequel le commerce devait tendre.

Cet objectif apparaissait déjà dans l'intitulé même de la Charte qui associait le commerce et l'emploi. Plus précisément, l'article 1^{er} faisait de la recherche du plein emploi un objectif général et du développement du commerce un moyen pouvant y contribuer.

Mais elle comportait également un chapitre VI qui organisait des règles spéciales et beaucoup moins libérales pour le commerce des « produits de base », c'est-à-dire les produits de l'agriculture, de la forêt, de la pêche et les minéraux extraits du sous-sol, autrement dit pour les ressources naturelles.

Au regard des produits de base, l'originalité de la Charte de La Havane se manifestait principalement dans ce chapitre VI, par une attention portée aux conséquences dommageables du commerce international. C'est ainsi que le chapitre VI commençait avec un article (55) disposant que *« Les Etats membres reconnaissent que les conditions de production, d'échange et de consommation de certains produits de base sont telles que le commerce international de ces produits peut être sujet à des difficultés spéciales, telles que la tendance à un déséquilibre persistant entre la production et la consommation, l'accumulation de stocks pesant sur le marché et des fluctuations prononcées des prix. Ces difficultés spéciales peuvent causer des préjudices graves aux intérêts des producteurs et des consommateurs et se propager de façon à compromettre la politique générale d'expansion économique. Les Etats membres reconnaissent que ces difficultés peuvent, le cas échéant, exiger un traitement spécial du commerce international de ces produits par le moyen d'accords intergouvernementaux »*.

Afin d'éviter ou de corriger les difficultés rencontrées dans le commerce des ressources naturelles, la Charte fixait des objectifs qui pouvaient justifier la conclusion d'accords intergouvernementaux dérogatoires au libre-échange (art. 57) et visant à :

- « éviter ou atténuer les difficultés économiques sérieuses qui peuvent surgir lorsque le jeu normal des forces du marché ne peut, à lui seul, rétablir l'équilibre entre la production et la consommation aussi rapidement que les circonstances l'exigeraient » ;



- promouvoir « *la mise en œuvre de mesures (...) visant à l'accroissement de la consommation ou à un transfert de ressources et de main-d'œuvre, des industries trop développées vers des emplois nouveaux et productifs* », en particulier dans les industries utilisant des produits de base nationaux ;

- « *empêcher ou modérer les fluctuations prononcées du prix d'un produit de base en vue d'atteindre, (...) un degré suffisant de stabilité sur la base de prix qui soient équitables pour les consommateurs et assurent un bénéfice raisonnable aux producteurs* » ;

- « *conserver et développer les ressources naturelles du monde et prévenir leur épuisement inconsidéré* » ;

- « *assurer le développement de la production d'un produit de base lorsque ce développement peut se faire à l'avantage des consommateurs et des producteurs ; ces mesures comprendront, dans des cas appropriés, la répartition de denrées alimentaires essentielles à des prix spéciaux* » ;

- assurer « *une répartition équitable d'un produit de base en cas de pénurie* ».

Finalement, tout y était : faire prévaloir la sécurité alimentaire, réglementer les prix en cas de besoin, écarter le jeu de la loi de l'offre et de la demande, privilégier les produits nationaux dans le but d'améliorer la situation de l'emploi, préserver les ressources naturelles, veiller à ce que les prix soient équitables pour les consommateurs et bénéfiques pour les producteurs, le tout avec une grande considération pour les questions sociales et pour les populations. Et on peut aussi y lire, en creux, les objectifs qui ne s'y trouvent pas : développer la concurrence, assurer la libre circulation des marchandises, comme c'est le cas dans le GATT pour les marchandises ordinaires, ce qui inclut les produits de l'agriculture. C'est dire que, dès 1948, on avait posé les bases de ce qu'on nommera bien après le « développement durable », avec ses trois piliers : économique, environnemental et social. On était même allé plus loin en forgeant les règles permettant d'assurer sa concrétisation.

Certes, le droit mis en œuvre par la Charte de La Havane pour faire cela était complexe. Mais l'enjeu valait la peine.

La complexité venait des modalités d'élaboration, de conclusion, de gestion de prolongation ou de renouvellement des accords intergouvernementaux. Un pays connaissant une difficulté avec un produit de base provoquait la constitution d'un groupe d'étude qui examinait le problème et qui communiquait ses constatations et ses recommandations à l'Organisation internationale du commerce et aux États membres. Une conférence intergouvernementale devait alors être convoquée afin de « *discuter les mesures propres à surmonter les difficultés spéciales qui existent ou menacent de survenir* » (art. 59). Chaque État intéressé était invité à faire part de ses observations et l'accord intergouvernemental était alors conclu en toute transparence.

L'accord pouvait avoir pour objet de prendre des mesures de contrôle quantitatif des exportations ou des importations du produit concerné, ainsi que des mesures de réglementation des prix. Le pays en butte aux difficultés pouvait alors réellement y faire face.



Imagine-t-on ce que pourrait être la situation des pays en développement aujourd'hui si la mondialisation s'était construite en étant guidée par les objectifs de La Havane au cours des soixante-cinq dernières années ?

En adoptant le GATT en octobre 1947, en marge de la négociation générale de la Charte de La Havane, les 23 pays signataires n'ont d'ailleurs pas seulement abandonné le chapitre VI spécifique aux produits de base et à l'agriculture. Ils ont également écarté la création, prévue par le chapitre VII, d'une Organisation Internationale du Commerce au sein de l'ONU. Ils ont surtout tourné le dos à l'esprit de La Havane et au contrôle de l'ONU sur le commerce international.

Est-il possible d'envisager un retour aux principes de la Charte ? Ce qui avait motivé sa négociation et son adoption était, avec l'initiative de Roosevelt, la nécessité de remettre le monde debout au sortir de la Seconde Guerre mondiale et de permettre d'assurer la sécurité alimentaire dans le monde. La crise financière et la crise économique qui ont frappé le monde depuis 2007 et la masse accumulée des dettes publiques qui finiront au débit des générations futures ne justifieraient-elles pas de relire la Charte, et de s'en inspirer pour la négociation d'un nouvel accord de l'OMC sur l'agriculture et l'achèvement du « Cycle de Doha »¹⁴ ?

On pourrait et même devrait envisager une première étape : un retour à l'esprit de la Charte de la Havane.

En effet, l'une des grandes originalités de la Charte de La Havane résidait dans le fait que la demande d'un accord intergouvernemental pouvait également être faite par la FAO. Cela ressort de l'article 67 :

« En vue d'assurer la coopération nécessaire dans le domaine des accords intergouvernementaux sur les produits de base, toute organisation intergouvernementale jugée compétente par l'Organisation, telle que l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, aura le droit :

- a) d'assister aux réunions de tout groupe d'études ou de toute conférence sur les produits de base ;*
- b) de demander qu'il soit procédé à l'étude d'un produit de base ;*
- c) de soumettre à l'Organisation toute étude appropriée sur un produit de base, de recommander à l'Organisation qu'un complément d'étude soit entrepris ou qu'une conférence soit convoquée au sujet de ce produit ».*

Les matières premières agricoles ne sont pas des marchandises comme les autres. Elles constituent la base de l'alimentation de l'humanité. Si le libre-échange ne parvient pas à assurer la sécurité alimentaire dans le monde, alors il faut accepter l'idée d'y déroger dans la mesure des besoins vitaux des personnes et des populations. C'est ce à quoi pourrait contribuer un retour à l'esprit de la Charte de La Havane. Ce retour pourrait prendre appui sur le chapitre VI de la Charte, adapté de la manière suivante :

¹⁴ V. Les négociations en cours sur le dossier agricole à l'OMC : http://www.wto.org/french/tratop/f/agric/f/negoti_f.htm



ACCORDS INTERGOUVERNEMENTAUX SUR LES PRODUITS AGRICOLES DE BASE¹⁵

(Proposition adaptée du chapitre VI de la Charte de La Havane de 1948)

Les passages ou les mots en italiques constituent des propositions de modification du texte original de la Charte.

Section A - Considérations préliminaires

Article 55 - Difficultés relatives aux produits agricoles de base

Les Etats membres reconnaissent que les conditions de production, d'échange et de consommation de certains produits agricoles de base sont telles que le commerce international de ces produits peut être sujet à des difficultés spéciales, telles que la tendance à un déséquilibre persistant entre la production et la consommation, l'accumulation de stocks pesant sur le marché et des fluctuations prononcées des prix. Ces difficultés spéciales peuvent causer des préjudices graves aux intérêts des producteurs et des consommateurs et se propager de façon à compromettre *la sécurité alimentaire dans un pays*. Les Etats membres reconnaissent que ces difficultés peuvent, le cas échéant, exiger un traitement spécial du commerce international de ces produits par le moyen d'accords intergouvernementaux.

Article 56 - Produits agricoles de base et produits connexes

1. Aux fins d'application de la présente Charte, l'expression "produit agricole de base" s'entend de tout produit de l'agriculture, des forêts ou des pêches, *ayant ou pouvant être destiné à l'alimentation humaine*, que ce produit soit sous sa forme naturelle ou qu'il ait subi la transformation qu'exige communément la vente en quantités importantes sur le marché international.
2. Cette expression s'appliquera également, aux fins d'application du présent chapitre, à un groupe de produits dont l'un est un produit agricole de base aux termes du paragraphe premier et dont les autres, qu'ils soient ou non des produits agricoles de base, forment avec le premier un groupe si étroitement lié par les conditions de production ou d'utilisation qu'il convient de les comprendre dans un même accord.
3. (...)

Article 57 - Objectifs des accords intergouvernementaux sur les produits agricoles de base

Les Etats membres reconnaissent que les accords intergouvernementaux sur les produits agricoles de base offrent un moyen approprié pour atteindre les objectifs suivants :

¹⁵ La numérotation des articles a été conservée. Par ailleurs, dans l'ensemble de la proposition, l'expression « produit de base » utilisée dans la Charte de La Havane a été remplacée par celle de « produits agricoles de base ».



- a) éviter ou atténuer les difficultés économiques sérieuses qui peuvent surgir lorsque le jeu normal des forces du marché ne peut, à lui seul, rétablir l'équilibre entre la production et la consommation aussi rapidement que les circonstances l'exigeraient ;
- b) fournir, pendant le laps de temps qui peut être nécessaire, un cadre pour l'examen et la mise en œuvre de mesures qui comportent des ajustements économiques visant à l'accroissement de la consommation ou à un transfert de ressources et de main-d'œuvre, des industries trop développées vers des emplois nouveaux et productifs ; cette disposition comprendra, autant que possible, le développement, dans des cas appropriés, d'industries de transformation alimentées par des produits agricoles de base nationaux ;
- c) empêcher ou modérer les fluctuations prononcées du prix d'un produit agricole de base en vue d'atteindre, eu égard à l'intérêt qu'il y a à assurer un équilibre à long terme entre l'offre et la demande, un degré suffisant de stabilité sur la base de prix qui soient équitables pour les consommateurs et assurent un bénéfice raisonnable aux producteurs ;
- d) conserver et développer les ressources naturelles du monde et prévenir leur épuisement inconsidéré ;
- e) assurer le développement de la production d'un produit agricole de base, lorsque ce développement peut se faire à l'avantage des consommateurs et des producteurs ; ces mesures comprendront, dans des cas appropriés, la répartition de denrées alimentaires essentielles à des prix spéciaux ;
- f) assurer une répartition équitable d'un produit agricole de base en cas de pénurie.

Section B - Accords intergouvernementaux sur les produits agricoles de base : Dispositions générales

Article 58 - Etudes sur les produits agricoles de base

1. Tout Etat membre qui s'estime intéressé de façon substantielle à la production, à la consommation ou au commerce d'un produit agricole de base déterminé et qui considère soit que le commerce international de ce produit rencontre ou risque de rencontrer des difficultés spéciales, *soit qu'il existe un risque d'insécurité alimentaire lié à ce produit*, aura le droit de demander une étude de ce produit.
2. Sauf si l'Organisation décide que les motifs avancés à l'appui de la demande ne justifient pas cette mesure, elle invitera sans retard chaque Etat membre à nommer des représentants à un groupe d'études pour le produit en question, si l'Etat membre s'estime intéressé de façon substantielle à la production, à la consommation ou au commerce de ce produit. Des Etats non membres pourront également être invités.
3. Le groupe d'études examinera sans retard la situation de la production, de la consommation et du commerce du produit agricole de base en question et communiquera, dans un rapport aux gouvernements participants et à l'Organisation, ses constatations ainsi que ses recommandations sur la meilleure façon de surmonter toutes difficultés spéciales qui existent ou menacent de survenir. L'Organisation transmettra sans retard ces constatations et ces recommandations aux Etats membres.



Article 59 - Conférences sur les produits agricoles de base

1. L'Organisation convoquera sans retard une conférence intergouvernementale en vue de discuter les mesures propres à surmonter les difficultés spéciales qui existent ou menacent de survenir au sujet d'un produit agricole de base déterminé :

- a) en se fondant sur les recommandations d'un groupe d'études ;
- b) ou à la requête d'Etats membres dont les intérêts représentent une part notable de la production, de la consommation ou du commerce mondiaux du produit de base en question ;
- c) ou à la requête d'Etats membres qui estiment que leur économie *ou leur sécurité alimentaire* est tributaire de ce produit dans une large mesure, à moins que l'Organisation n'estime que la convocation de la conférence ne permettrait pas d'atteindre des résultats utiles ;
- d) ou de sa propre initiative, sur la base d'informations dont le bien-fondé aura été reconnu par les Etats membres intéressés de façon substantielle à la production, à la consommation ou au commerce du produit en question.

2. Tout Etat membre qui s'estime intéressé de façon substantielle à la production, à la consommation ou au commerce du produit en question, sera invité à participer à cette conférence. Des Etats non membres pourront également être invités à y participer.

Article 60 - Principes généraux régissant les accords sur les produits agricoles de base

1. Les Etats membres observeront les principes suivants pour la conclusion et l'application (...) *des accords intergouvernementaux sur les produits agricoles de base* :

- a) Ces accords seront accessibles à tout Etat membre, initialement à des conditions non moins avantageuses que celles qui sont consenties à tout autre pays, et par la suite conformément à la procédure et aux conditions qui seront fixées dans l'accord, sous réserve d'approbation par l'Organisation.
- b) Des Etats non membres pourront être invités par l'Organisation à participer à ces accords ; les dispositions de l'alinéa a) qui s'appliquent aux Etats membres s'appliqueront également à tout Etat non membre ainsi invité.
- c) Ces accords assureront un traitement équitable aux Etats membres non participants comme aux pays participants et le traitement consenti par les pays participants aux Etats membres non participants ne sera pas moins favorable que le traitement consenti à tout Etat membre non participant ; dans chaque cas, il sera tenu dûment compte de l'attitude adoptée par les pays non participants à l'égard des obligations et des avantages que comporte l'accord en question.
- d) Ces accords comporteront des dispositions prévoyant la participation adéquate tant des pays intéressés de façon substantielle à l'importation ou à la consommation du produit que des pays intéressés de façon substantielle à son exportation ou à sa production.
- e) Une publicité complète sera donnée à tout accord ou projet d'accord intergouvernemental sur les produits agricoles de base, aux exposés des motifs et des objectifs des Etats membres qui le proposent, à la nature et à la mise en œuvre des mesures adoptées en vue de modifier



les causes profondes de la situation qui a motivé cet accord et, périodiquement, au fonctionnement de cet accord.

2. Les Etats membres, y compris ceux qui ne sont pas parties à un accord déterminé sur un produit agricole de base, accueilleront favorablement toute recommandation formulée en vertu de cet accord en vue d'accroître la consommation du produit en question.

Article 61 – Objet des accords intergouvernementaux de contrôle

1. (...)

2. (...) Un accord de contrôle sur un produit de base est un accord intergouvernemental :

a) qui comporte une réglementation de la production ou un contrôle quantitatif des exportations ou des importations de ce produit, et qui a pour but ou peut avoir pour effet de réduire la production ou le commerce de ce produit, ou d'en prévenir l'accroissement ;

b) ou qui comporte une réglementation des prix ;

c) ou qui a pour objet d'affecter tout ou partie de la production nationale d'un produit agricole de base à des populations victimes d'insécurité alimentaire.

3. (...)

4. (...)

5. (...)

6. (...)

Section C – (...)

Article 62 - Conditions régissant le recours aux accords *intergouvernementaux de contrôle*

Les Etats membres conviennent de conclure des accords *intergouvernementaux* de contrôle seulement lorsqu'il aura été constaté par une conférence sur un produit de base ou par l'intermédiaire de l'Organisation après consultation et accord général des Etats membres intéressés de façon substantielle à un produit de base, *ou encore par le Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture* :

a) soit que s'est accumulé ou menace de s'accumuler un excédent d'un produit de base de nature à peser sur le marché ; qu'en l'absence de mesures gouvernementales spéciales, il en résulterait un préjudice sérieux pour les producteurs, parmi lesquels des petits producteurs représentant une part substantielle de la production totale ; que le jeu normal des forces du marché ne pourrait corriger cet état de choses assez rapidement pour éviter un tel préjudice parce que, en raison du caractère de ce produit, une réduction importante des prix ne saurait provoquer à bref délai une augmentation notable de la consommation non plus qu'une diminution notable de la production ;

b) soit que les difficultés visées à l'article 55, en relation avec un produit de base, ont provoqué ou menacent de provoquer un état de chômage ou de sous-emploi généralisé que le



jeu normal des forces du marché ne pourrait, en l'absence de mesures gouvernementales spéciales, résorber assez rapidement pour épargner à un grand nombre de travailleurs un préjudice excessif, parce que, d'une part en raison du caractère de la branche économique en cause, une réduction importante des prix provoquerait, non pas une augmentation notable de la consommation à bref délai, mais bien une diminution du volume de l'emploi et que d'autre part les régions produisant des quantités substantielles du produit en question n'offrent pas d'autres possibilités d'emploi aux travailleurs intéressés.

c) soit que les difficultés visées à l'article 55, en relation avec un produit de base, ont provoqué ou menacent de provoquer un état d'insécurité alimentaire affectant un pays, une région, une communauté identifiée ou une catégorie de personnes vulnérables, que le jeu normal des forces du marché ne pourrait, en l'absence de mesures gouvernementales spéciales, permettre de surmonter.

Article 63 - Principes additionnels régissant les accords *intergouvernementaux* de contrôle

Outre les principes énoncés à l'article 60, les Etats membres observeront les principes suivants régissant la conclusion et l'application des accords de contrôle :

a) Ces accords seront conçus de façon à assurer à tout moment des approvisionnements suffisants pour satisfaire la demande mondiale à des prix compatibles avec les dispositions de l'article 57 c), et devront prévoir, lorsque cela sera pratiquement réalisable, des mesures destinées à développer la consommation mondiale du produit en question.

b) Aux termes de ces accords, pour les décisions sur les questions de fond, les pays participants principalement intéressés à l'importation du produit de base en question auront ensemble un nombre de voix égal à celui des pays principalement intéressés à obtenir des marchés d'exportation pour ce produit. Tout pays participant intéressé à ce produit, mais qui ne rentre pas exactement dans un des deux groupes ci-dessus, disposera à l'intérieur de ces groupes d'un droit de vote correspondant à l'importance de ses intérêts.

c) Ces accords contiendront des dispositions appropriées en vue de permettre un recours croissant aux sources de production les plus efficaces, *les plus à même de préserver les ressources naturelles* et les plus économiques pour satisfaire les besoins de la consommation intérieure et du marché mondial, compte tenu de la nécessité de prévenir une grave désorganisation économique et sociale, de la situation des régions de production qui éprouvent des difficultés anormales.

d) Les pays participants arrêteront des programmes d'adaptation économique intérieure jugés propres à réaliser, pendant la durée de l'accord, tous les progrès possibles vers la solution du problème posé par le produit de base en question.

Article 64 - Administration des accords *intergouvernementaux* de contrôle

1. Chaque accord de contrôle prévoira la constitution d'un organisme directeur désigné ci-après sous le nom de Conseil et qui fonctionnera conformément aux dispositions du présent article.



2. Chaque pays participant aura droit à un représentant au Conseil. Le droit de vote des représentants sera déterminé conformément aux dispositions de l'article 63 b).
3. L'Organisation aura le droit de nommer à chaque Conseil un représentant ne jouissant pas du droit de vote et pourra inviter toute organisation intergouvernementale compétente à proposer la désignation d'un représentant pour siéger à ce Conseil sans droit de vote. *La FAO sera membre de droit de chaque Conseil, sans droit de vote.*
4. Chaque Conseil nommera un président qui ne participera pas au vote. Si le Conseil le demande, ce président pourra être proposé par l'Organisation.
5. Chaque Conseil constituera son secrétariat après avoir consulté l'Organisation.
6. Chaque Conseil arrêtera son règlement intérieur et ses méthodes de travail. L'Organisation pourra en tout temps exiger que ces règlements soient modifiés si elle les juge incompatibles avec les dispositions du présent chapitre.
7. Chaque Conseil adressera périodiquement à l'Organisation des rapports sur le fonctionnement de l'accord dont la gestion lui incombe. Il adressera en outre tous rapports spéciaux que l'Organisation pourra lui demander ou que le Conseil jugera de nature à intéresser l'Organisation.
8. Les dépenses de chaque Conseil seront à la charge des pays participants.
9. A l'expiration d'un accord, les archives et la documentation statistique du Conseil seront prises en charge par l'Organisation.

Article 65 - Durée initiale, renouvellement et examen des accords *intergouvernementaux* de contrôle

1. Les accords de contrôle seront conclus pour une durée maxima de cinq ans. Cette limite sera la même pour le renouvellement de tout accord de contrôle, y compris ceux qui sont visés au paragraphe premier de l'article 68. Les dispositions des accords ainsi renouvelés seront conformes aux dispositions du présent chapitre.
2. L'Organisation établira et publiera périodiquement, au moins tous les trois ans, un exposé du fonctionnement de chaque accord au regard des principes énoncés dans le présent chapitre.
3. Tout accord de contrôle stipulera que si l'Organisation constate qu'il s'est notablement écarté dans son fonctionnement des principes énoncés au présent chapitre, les pays participants devront soit réviser l'accord en vue d'assurer le respect de ces principes, soit y mettre fin.
4. Les accords de contrôle contiendront une disposition relative au retrait de tout participant.

Article 66 - Règlement des différends

Chaque accord de contrôle disposera :

- a) que toute question ou différend portant sur l'interprétation des dispositions d'un accord de contrôle ou résultant de son application sera discuté en premier lieu par le Conseil ;



a bis) que, si le Conseil ne peut aboutir à une solution dans le cadre de l'accord, l'affaire sera déferée par le Conseil à une Commission de conciliation composée de cinq membres, les directeurs généraux de l'Organisation et de la FAO en désignant deux chacun et le Président étant choisi d'un commun accord par les membres ainsi désignés. La Commission de conciliation prend ses décisions à la majorité des voix de ses membres. Elle établit sa propre procédure. Elle rend une proposition de règlement du différend que les membres du Conseil disposant d'un droit de vote examinent de bonne foi. En cas de désaccord au sujet de la compétence de la Commission de conciliation, celle-ci décide si elle est ou non compétente ;

b) et que, si le Conseil ne peut aboutir à une solution dans le cadre de l'accord ou si une conciliation ne peut avoir lieu ou aboutir, l'affaire sera déferée par le Conseil à l'Organisation qui appliquera la procédure instituée au chapitre VIII, en y apportant les modifications nécessaires dans le cas des Etats non membres.

Section D - Dispositions diverses

Article 67 - Relations avec les organisations intergouvernementales

1. En vue d'assurer la coopération nécessaire dans le domaine des accords intergouvernementaux sur les produits de base, toute organisation intergouvernementale jugée compétente par l'Organisation, telle que l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture, aura le droit :

a) d'assister aux réunions de tout groupe d'études ou de toute conférence sur les produits de base ;

b) de demander qu'il soit procédé à l'étude d'un produit de base ;

c) de soumettre à l'Organisation toute étude appropriée sur un produit de base, de recommander à l'Organisation qu'un complément d'étude soit entrepris ou qu'une conférence soit convoquée au sujet de ce produit.

2. En outre, la FAO aura le droit de participer aux Conseils chargés de diriger les accords intergouvernementaux de contrôle ainsi qu'il est dit à l'article 64 §3.

Article 67-1 – Mesures d'urgence

1. A la demande d'un Etat membre et après avis conforme du Directeur général de l'Organisation Mondiale du Commerce, le Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture pourra autoriser cet Etat à prendre des mesures relevant de l'article 61 si ces mesures sont approuvées par le Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale de la FAO, et si elles sont :

a) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes en cas d'insécurité alimentaire dûment constatée par le Groupe d'experts ;

b) ou nécessaires à la conservation des ressources naturelles épuisables, en cas de risque grave d'épuisement pouvant à terme provoquer ou aggraver un état d'insécurité alimentaire.



- 2. Ces mesures ne doivent pas être appliquées de façon à constituer une restriction déguisée au commerce international ;*
 - 3. Elles sont autorisées pour une durée limitée qui ne peut excéder une année, sauf réexamen de la situation par le Groupe d'experts suivi d'une nouvelle autorisation.*
 - 4. Elles sont rendues publiques par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.*
 - 5. La mise en œuvre de ces mesures est suivie et assistée par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.*
- (...)*